

Recuperación pos-Covid-19 con perspectiva sensible al género

Minuta Nº 27-21 28/04/2021

María Teresa Corvera Vergara

Resumen

El impacto desproporcionado de la crisis generada por el COVID-19 sobre las mujeres —que se expresa en una significativa pérdida de empleos, en una enorme sobrecarga de trabajo no remunerado, en inseguridad de los ingresos y aumento de la precariedad laboral—, ha profundizado las desigualdades de género, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos.

Una recuperación sensible al género requiere de la participación igualitaria de las mujeres en las decisiones y de la incorporación del enfoque de género como elementos centrales de las políticas de mitigación y recuperación de la crisis. Una recuperación inclusiva necesariamente debe abordar las desigualdades sistémicas ya existentes desde hace tiempo y que la COVID-19 ha puesto en evidencia.

La presente minuta entrega antecedentes que puedan facilitar el debate y reflexión sobre estos temas y la búsqueda de respuestas que de manera intencionada tomen en cuenta la dimensión de género, enfatizando que el trabajo de cuidado es una labor esencial, que debe ser asumida por el conjunto de la sociedad y apoyada con recursos e infraestructura.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Recuperación pos-Covid-19 con perspectiva sensible al género

1. Antecedentes Generales

"...en medio de una pandemia que afecta a todo el mundo, se perfila claramente una cruda realidad: la crisis de la COVID-19 tiene rostro de mujer".

Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, 8 de marzo 2021.

a. La magnitud del problema

Según el informe sobre brecha de género de 2020 del Foro Económico Mundial¹, la participación económica y las oportunidades de las mujeres retrocedieron mucho ese año, estimando que se necesitarán 257 años más para lograr la paridad económica entre hombres y mujeres. Actualmente solo algo más de la mitad de las mujeres adultas están en el mercado laboral, en comparación con el 78% de los hombres y la brecha de género global se sigue ampliando. En el caso específico de América Latina y El Caribe se requerirían 59 años para alcanzar la igualdad de género.

Por otro lado, una importante consultora internacional² publicó una modelación de tres escenarios para la recuperación mundial, en el que se considera el fuerte efecto que ha tenido la crisis sobre las mujeres, tanto a nivel de trabajo remunerado como no remunerado. En el primero el supuesto es que no se toman medidas para contrarrestar los efectos negativos en el empleo de las mujeres y, en este caso, el crecimiento del PIB mundial podría ser 1 billón de dólares más bajo en 2030 de lo que sería si en la crisis la pérdida de empleos de las mujeres fuera proporcionalmente igual a la de los hombres. Destacan que el crecimiento del PIB podría ser menor aún si el aumento de la carga de cuidados o la reducción del gasto público y privado en servicios educativos o de cuidado obligan a las mujeres a abandonar el mercado laboral de forma permanente. En el segundo escenario, que supone que ahora se toman medidas para promover la igualdad de género, y se sumarían 13 billones de dólares al PIB mundial en 2030 en comparación con el escenario anterior. Finalmente, en un escenario intermedio donde se toman medidas, pero ello se hace tardíamente, cuando la crisis ya va en retirada, se reduciría la oportunidad potencial en más de 5 billones de dólares.

Los datos anteriores son solo pincelazos acerca de la magnitud del problema que evidencia las desigualdades y brechas de género, de cómo ellas se han ido ampliando con la crisis perdiéndose además parte importante de los progresos obtenidos en los últimos años, y de la urgencia de pensar en una recuperación en la que se integre activamente la perspectiva de género.

¹ "Global Gender Gap Report 2020". Para el año 2020 se analizaron antecedente de 153 países en su progreso hacia la paridad de género, enfocándose en cuatro temas principales: participación económica, logros educativos, salud y empoderamiento político. Ver el informe en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

² McKinsey Global Institute, COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects julio 15, 2020, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects#>

b. Algunas experiencias particulares

Muchos países han introducido políticas inmediatas específicas de género para aliviar los efectos de la pandemia, pero también en distintos lugares ya se trabaja con una perspectiva de más largo plazo.³ Es el caso por ejemplo de Canadá, país donde se estableció un Fondo de Recuperación y Respuesta Feminista para financiar proyectos que abordan la violencia doméstica, promover la seguridad económica de las mujeres y prepararlas para roles de liderazgo. Se trata de un primer plan de este tipo con enfoque nacional⁴, que proporciona una hoja de ruta para abordar los impactos económicos de la pandemia y proponer formas de mejorar la seguridad económica para las mujeres. A medida que Canadá pasa de la respuesta de emergencia a la recuperación pos pandémica, el Plan enfatiza algunos pilares para un camino hacia una economía inclusiva.

En el caso de Austria se trata de un plan concreto de inversión pública⁵, que propone tres “paquetes de inversión” centrados en los ejes de atención y educación infantil, salud y cuidado de ancianos, y solidaridad y “salvar vidas.” Este plan de recuperación económica busca proporcionar una alternativa a las políticas oficiales del gobierno, apuntando a un cambio hacia una economía basada en el cuidado.

Hawai es otro ejemplo, con un plan que entrega algunas recomendaciones y contiene principios claves para guiar la recuperación de Hawai mediante la inclusión de las mujeres en todos los niveles del proceso, entre otras pautas para garantizar una recuperación con perspectiva de género y social.⁶

En definitiva, la inquietud se manifiesta en muchos lugares, se impulsan diferentes planes y acciones, pero hasta ahora básicamente centrados en la contingencia y con alcance limitado.

c. Prioridades a considerar en la recuperación

ONU Mujeres por su parte ha diseñado un conjunto de cinco prioridades orientadas tanto a mitigar el impacto de la crisis del COVID-19 en las mujeres como a garantizar que a largo plazo la recuperación las incorpore y beneficie⁷, las que se repiten con mayor o menor énfasis en diversos estudios preocupados de este tema.

- Mitigar y reducir la violencia de género, incluida la violencia doméstica.
- Protección social y paquetes de estímulo económico que tengan en cuenta a las mujeres y niñas.
- Incentivar y fomentar el reparto equitativo del trabajo de cuidados.

³ <https://www.feministcovidresponse.com/es/planes/>

⁴ Este plan fue desarrollado conjuntamente por YWCA Canadá y el Instituto de Género y Economía de la Escuela de Administración Rotman de la Universidad de Toronto.

⁵ Este plan fue desarrollado por Femme Fiscale, una red de movimientos y organizaciones feministas que trabajan en políticas económicas y presupuestarias feministas en Austria.

⁶ El plan fue redactado por la Comisión Estatal de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Hawái en colaboración con organizaciones y colectivos feministas de Hawái.

⁷ <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/un-women-response-to-covid-19-crisis>

- Liderazgo y participación de las mujeres en la planificación y toma de decisiones de la respuesta ante el COVID-19.
- Asegurar la existencia de datos y mecanismos de coordinación que incluyan perspectivas de género.

De estas prioridades la presente minuta se detiene en aquellas enfocadas principalmente en lograr una recuperación inclusiva, que con una perspectiva de más largo plazo tenga muy presente la dimensión de género, con especial énfasis en la necesidad de poner al cuidado en el centro de la estrategia de salida.⁸

2. Economía del cuidado:

La crisis ha dejado más en evidencia la importancia del trabajo de cuidados de las personas -en los hogares y fuera de ellos-, el gran peso que esto significa para las mujeres, y la necesidad de adoptar medidas para redistribuir esta carga entre el Estado, el mercado y dentro de las familias. Según la OIT, las mujeres tienen a su cargo más del triple de horas del trabajo de cuidado no remunerado que los hombres y tienen doble o triple jornada laboral, situación que se ha agravado con las medidas del confinamiento, en especial en las familias con hijos/as que no pueden asumir de manera autónoma la educación a distancia y en aquellas que tienen a cargo adultos mayores dependientes.

En ausencia de sistemas de cuidados institucionalizados, esta mayor carga de trabajo impacta en especial sobre el trabajo remunerado y la salud de las mujeres, lo que explica su limitada participación en el mercado laboral⁹, la mayor precariedad laboral de las mujeres por los roles de género y las responsabilidades del cuidado que se les asignan.



Fuente: ONU Mujeres, COVID-19 y la economía de los cuidados: acciones inmediatas y transformación estructural para una recuperación con perspectiva de género. Documento de Políticas N° 16, p.3.

⁸ Entre las medidas orientadas a una acción más inmediata propone la extensión del acceso a la protección social en sectores de baja productividad; asegurar los pagos de pensiones alimentarias; facilitar el acceso a canastas de alimentos básicos y otros productos de primera necesidad; otorgar transferencias en efectivo, prestar atención a eventuales problemas de subregistro en la identificación necesaria para poder acceder a los apoyos gubernamentales, problema que afecta en mayor medida a las mujeres por la precariedad de su inserción laboral.

⁹ Ver al respecto Minuta 25-21 de la BCN.

Esta realidad negativa puede significar una oportunidad para la recuperación que tendrá que venir, si es que se entiende el cuidado como un agente reactivador, donde las mujeres son actores fundamentales. Así lo manifiesta ONU Mujeres¹⁰, señalando que la recuperación entrega una gran oportunidad para transformar puesto que la inversión en servicios de protección social y cuidados puede impulsar la recuperación económica al estimular la demanda agregada, crear empleo en sectores centrados en las personas y abrir oportunidades de capacitación y empleo para las mujeres (y los hombres) que han perdido el trabajo a causa de la crisis. Se anticipa como una propuesta que genera un círculo virtuoso, con retornos en varios niveles: en el capital humano de los niños y niñas, en la formalización del trabajo de quienes cuidan y en la renta familiar, sobre todo de los hogares monoparentales. Muchos ven en la dinámica que esto generaría, una oportunidad para avanzar en la dirección correcta para lograr la reorganización social y económica del cuidado.¹¹

CEPAL afirma que, en el diseño de las políticas para la reactivación económica, es necesario que los cuidados no sean conceptualizados como un gasto social, sino que sean considerados desde la perspectiva de la inversión, en términos de capacidades presentes y futuras. Invertir en la economía del cuidado contribuye a la generación de empleo, en particular para las mujeres; pero, además, si los cuidados se articulan con políticas laborales que mejoren la calidad de esos empleos, pueden ayudar a revertir las discriminaciones en el mercado laboral y generar mejores condiciones en este sector, que en la mayoría de los países está precarizado. En el mediano y largo plazo, la inversión en los sectores del cuidado tiene efectos positivos en el nivel de educación de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, en su productividad. CEPAL también destaca que la provisión de infraestructura pública y social de cuidado tiene, además, el potencial de reducir las desigualdades educativas que afectan a niñas y niños, especialmente si se regula y controla la calidad de los servicios comunitarios, públicos y privados, que brindan cuidados. Y esto es clave para asegurar un desarrollo sostenible con igualdad. La dirección en la que hay que avanzar es entonces promover la corresponsabilidad, tanto en lo laboral como en lo doméstico y avanzar hacia un balance igualitario en las responsabilidades productivas y reproductivas.

ONU Mujeres¹² plantea cuatro prioridades para que la recuperación que vendrá sea, efectivamente, una gran oportunidad para transformar:

a. Crear sistemas de cuidados con perspectiva de género.

El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan las mujeres subsidia los sistemas sanitarios formales. Por lo mismo “los gobiernos deberían dar prioridad a la creación de sistemas de cuidados integrados que atiendan las necesidades de cuidados a

¹⁰ UNWomen, COVID-19 y la economía de los cuidados: Acciones inmediatas y transformación estructural para una recuperación con perspectiva de género. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-covid-19-and-the-care-economy>

¹¹ Ver la publicación de Comunidad Mujer, “Por un futuro sostenible”. <https://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2020/09/Boletin-48-Alternativas-Cuidados-para-Reactivaci%C3%B3n.pdf>

¹² ONU Mujeres, op. cit.

lo largo de la vida y dependen en menor medida del trabajo no remunerado y en mayor medida de soluciones colectivas y solidarias".¹³

b. Invertir en infraestructura básica accesible y tecnologías para el ahorro de tiempo.

Existe un círculo virtuoso entre la inversión en infraestructura de cuidado y el crecimiento económico. Por un lado, la inversión dinamiza la demanda interna de consumo y, con ella, el nivel de actividad. Por otro, se amplían las posibilidades de crecimiento en el largo plazo y de desarrollo en la medida en que se libera tiempo de las mujeres y se profesionaliza y regula la calidad del cuidado.

c. Transformar el mercado laboral para conciliar el empleo remunerado con los cuidados no remunerados.

Las desigualdades de género en el mercado laboral, incluida la brecha salarial, desincentivan desde el punto de vista económico una distribución más justa del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el hogar. La OIT argumenta que la legislación que prohíbe la discriminación salarial contra las mujeres y promueve la transparencia salarial de género al exigir que las empresas examinen y den a conocer sus prácticas de remuneración puede tener un papel importante en este sentido.¹⁴ También es necesario incorporar políticas de empleo que faciliten el poder combinar el trabajo remunerado con los cuidados no remunerados. Ejemplo de esto son las licencias parentales tanto para mujeres como para hombre; licencias familiares para cuidar familiares enfermos a cargo; acuerdos de trabajo flexibles e inversión en servicios de cuidados.

d. Reorientar las políticas macroeconómicas para una economía de los cuidados más próspera.

Este punto se refiere a impulsar políticas macroeconómicas que reconozcan explícitamente las contribuciones económicas de los cuidados y sus vínculos con otros sectores. En este sentido se hace necesario que las políticas fiscales permitan fomentar la ampliación de los servicios de cuidados a niñas, niños y personas adultas mayores.

3. Mayor participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones en el proceso de recuperación económica

"Actualmente, los hombres se han asignado la tarea imposible de tomar las decisiones correctas sobre las mujeres sin contar con las opiniones de estas. Se debe corregir esto de inmediato para que podamos crear juntos un futuro equitativo, más ecológico y en el que se tengan en cuenta las cuestiones de género".

Phumzile Mlambo-Ngcuka. Directora Ejecutiva de ONU Mujeres.

¹³ Tanto ONU Mujeres como otros organismos y autores hacen referencia al enfoque de las Cinco R en relación al cuidado: "reconocer", "reducir" y "redistribuir" los cuidados no remunerados, garantizando sistemas de "retribución" adecuados para el personal remunerado del sector de los cuidados y dando prioridad a la "representación" de quienes prestan y quienes reciben los cuidados, desde el diseño de las políticas hasta su evaluación.

¹⁴ En este contexto, la OIT, junto con ONU Mujeres y la OCDE, crearon la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial (EPIC), una iniciativa para poner fin a la brecha salarial de género en el mundo.

Las mujeres aportan perspectivas distintas y asumen con mayor liderazgo las necesidades diferenciadas de las mujeres. Dado que ellas representan la mitad de la población, la participación igualitaria en los mecanismos de respuesta y recuperación de la crisis del COVID-19 además de necesaria es importante en sí misma por razones de igualdad y justicia.

Según datos presentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos¹⁵, el número de hombres que integran los equipos de trabajo gubernamentales establecidos en todo el mundo para afrontar la COVID-19 es tres veces mayor que el de las mujeres. Por otra parte, según lo indicado por el Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19¹⁶ —una herramienta que analiza las políticas gubernamentales aplicadas para hacer frente a la pandemia—, a un año del inicio de la pandemia las mujeres aún representan, en promedio, solo el 24% de los miembros de 225 equipos de trabajo sobre la COVID-19 examinados, correspondientes a 137 países. Incluso en 26 equipos no hay ninguna mujer. Son antecedentes que muestran como las mujeres están siendo excluidas sistemáticamente de los procesos de toma de decisiones sobre cómo contrarrestar los efectos de la pandemia.

Sin mujeres en los puestos de toma de decisiones, es fácil que las medidas adoptadas por los Gobiernos para afrontar la COVID-19 pasen por alto sus necesidades, lo que podría agravar aún más la desigualdad de oportunidades de recuperación tras la pandemia. Pero no se trata solo de participación en igualdad de condiciones en los esfuerzos de recuperación: se requiere, además, que tengan el mismo poder de toma de decisiones y las mismas oportunidades de liderazgo.

Hasta ahora en el proceso de recuperación económica, no se están contemplando en gran medida las necesidades específicas de las mujeres. Los datos obtenidos mediante el Rastreador Global indican que, hasta marzo de 2021, solo el 13% de las 2.280 medidas aplicadas a raíz de la COVID-19 en cuanto al sector fiscal, la protección social y el mercado de trabajo apunta a la seguridad económica de las mujeres. Y, en muchos casos, las medidas adoptadas que sí están dirigidas o dan prioridad a las mujeres han tenido un alcance limitado y han sido temporalmente muy acotadas. El Rastreador también indica que solo el 11% de las medidas relativas a la protección social o el mercado de trabajo abordan el trabajo doméstico o de cuidados no remunerados que, como vimos, antes de la pandemia recaía sobre las mujeres tres veces más que sobre los hombres¹⁷.

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo https://www.undp.org/content/undp/es/home/newscentre/news/2021/Womens_absence_COVID-19_task_forces_perpetuate_gender_divide_UNDP_UNWomen.html. 22 de marzo de 2021.

¹⁶ El Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19, que incluye 2.500 medidas de 206 países y territorios, analiza específicamente y desde la óptica del género las medidas gubernamentales en tres categorías: las que combaten la violencia contra las mujeres y las niñas, las que apoyan a quienes proveen trabajo de cuidados no remunerado, y las que refuerzan la seguridad económica de las mujeres. Este instrumento se basa en información de dominio público, que incluye documentos oficiales; en encuestas realizadas por expertas y expertos del PNUD y ONU Mujeres en todo el mundo; y en otros rastreadores de políticas relacionadas con la COVID-19. [Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19. https://data.undp.org/gendertracker/](https://data.undp.org/gendertracker/)

¹⁷ Según los datos obtenidos mediante el Rastreador, los esfuerzos relacionados con las cuestiones de género que realizan los Gobiernos a la hora de afrontar la COVID-19 siguen enfocándose principalmente en contrarrestar el aumento de la violencia contra las mujeres y las niñas durante la pandemia. De las medidas con perspectiva de género incluidas, cerca del 64% se centra en prevenir o responder a la

4. Política fiscal con perspectiva de género

"Las políticas fiscales deberían contribuir de forma simultánea y sinérgica a los objetivos de la reactivación económica y el cierre de brechas, asentándose en los principios de suficiencia, progresividad e igualdad.

CEPAL¹⁸.

Se ha señalado la importancia de que en la recuperación se priorice e invierta en los servicios de cuidado, bajo la consideración de servicio esencial, como condición para facilitar la inserción o reinserción de las mujeres a la vida económica y productiva. En este aspecto la política fiscal puede cumplir un rol poderoso y esencial incorporando la perspectiva de género y desarrollando instrumentos que aseguren que las políticas sociales y económicas no discriminen a las mujeres.

Hacerlo definirá la sociedad que surja de la crisis, independiente del nombre que se utilice para avanzar. El FMI se refiere a la presupuestación fiscal con perspectiva de género, como una estrategia con perspectiva de género coherente, debidamente diseñada, alineada con el proceso presupuestario, y supervisada y evaluada para mejorar su implementación. CEPAL por su parte aboga por un Pacto Fiscal para la recuperación con igualdad de género, evitando reproducir o profundizar las desigualdades de género y favoreciendo las condiciones necesarias para que la mujer logre reincorporarse a trabajos de calidad y con condiciones de igualdad.

CEPAL señala que para lograrlo es indispensable abordar diversas dimensiones de la política fiscal y que este pacto cumpla con ciertos requerimientos tales como:

- Que se base en el análisis de los efectos diferenciados entre hombres y mujeres de las medidas fiscales impulsadas, incorporando los criterios adecuados en las metodologías de evaluación de impacto y en la discusión presupuestaria.
- Que se aumenten los niveles de recaudación de forma progresiva y se movilicen recursos públicos adicionales para hacer frente a las necesidades crecientes de financiamiento.
- Asignando en los presupuestos de gobierno recursos suficientes dirigidos a las políticas clave para las mujeres en el contexto de la pandemia, en especial los servicios de cuidado.
- Que se promuevan paquetes de estímulo fiscal orientados a proteger los ingresos y el empleo de las mujeres afectadas por la crisis y su participación en la reactivación.
- Finalmente, avanzar en la eliminación de las barreras a la plena inclusión de las mujeres en la economía, ya sea como empresarias o como empleadas. Para este fin propone orientar las líneas de crédito y otras formas de financiación a las empresas propiedad de mujeres; impulsar la creación de plataformas de comercio electrónico para permitir que las empresarias accedan a los mercados y ayudar a las incubadoras de empresas a superar los sesgos a la hora de invertir en empresas propiedad de mujeres.

violencia contra las mujeres y las niñas, por ejemplo a través de líneas telefónicas de asistencia, refugios y respuestas judiciales.

¹⁸ CEPAL; La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Febrero 2021.

5. Información y mecanismos de coordinación que permitan incorporar la perspectiva de género.

Se señalaba más arriba que no se puede atender esta crisis sin la participación efectiva de las mujeres asegurando la visibilización e incorporación de las realidades diferenciadas, tanto en el diseño como en las acciones de la política pública. Sin embargo, para aterrizar la posibilidad de tomar decisiones acertadas, es indispensable contar con datos desagregados por sexo/género y con mecanismos para su consideración. En el caso de Chile, por ejemplo, no es una buena noticia la suspensión de una encuesta fundamental, la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT).¹⁹ Esta encuesta a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas, mide el tiempo dedicado por las personas mayores de 12 años a las diversas actividades cotidianas, como dormir, trasladarse al lugar de estudio o trabajo, estudiar o trabajar remuneradamente, cocinar, limpiar, cuidar a otras personas, pasear, etc. Se trata entonces de una información fundamental para dimensionar la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que experimentan las mujeres. Sin información adecuada se hace muy difícil adoptar decisiones correctas.

6. Comentario final

En medio de todo el sufrimiento que para muchas mujeres está significando la pandemia del COVID-19 se ha abierto la posibilidad de visibilizar lo que estaba escondido: el impacto desproporcionado de la pandemia en ellas, como resultado directo de reglas y normas profundamente arraigadas, que perpetúan estructuras discriminatorias y segmentadas tanto en el hogar, como puertas afuera en el mercado laboral y el lugar de trabajo.

Sin una respuesta que de manera intencionada tome en cuenta la dimensión de género, la crisis amenaza con que se valide un gran retroceso, ya que ha exacerbado las desigualdades. La gran tarea hacia adelante es torcer esta dirección. Si se toma en serio la idea de “reconstruir mejor”, las políticas para superar esta realidad deben estar en el centro de la agenda.

¹⁹ “La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo no podrá ser realizada durante el año 2020 por dos razones: la primera, debido a las restricciones presupuestarias generadas a partir de la pandemia del COVID-19; y también por la alta complejidad metodológica que conlleva, en particular, la serie de visitas presenciales necesarias para el levantamiento de la información. Considerando que la próxima Ley de Presupuesto de 2021 supone un crecimiento de base cero, no es posible su incorporación”, argumentan desde el INE”.